

全球贸易摩擦：贸易政治学的新挑战



第
二
十
四
辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

复旦国际关系评论

图书在版编目(CIP)数据

全球贸易摩擦:贸易政治学的新挑战/贺平主编

—上海:上海人民出版社,2019

(复旦国际关系评论;第24辑)

ISBN 978-7-208-15919-8

I. ①全… II. ①贺… III. ①国际贸易-国际争端-研究 IV. ①F744

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 122416 号

责任编辑 赵荔红

封面设计 王小阳 夏芳

复旦国际关系评论 第二十四辑

全球贸易摩擦:贸易政治学的新挑战

贺平 主编

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司

开本 635×965 1/16

印张 21

插页 4

字数 319,000

版次 2019 年 8 月第 1 版

印次 2019 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15919-8/D·3435

定价 75.00 元

复旦国际关系评论

FUDAN INTERNATIONAL STUDIES REVIEW
Vol. 24/2019

编前语

贺 平

近一个时期以来,国际贸易政治的剧烈变化和持续震荡引发了全球性关注。部分国家与传统的自由贸易理念渐行渐远,奉行单边利益至上的贸易保护主义,全球贸易摩擦加剧,“毒丸条款”出台,多边和区域贸易机制面临着巨大的冲击。欧盟等一度被视为区域经济一体化模板的地区也面临着前所未有的变局和困局。但与此同时,不少国家又纷纷加快了推进区域和双边自由贸易协定(FTA)的谈判进程,特别是在亚太地区,这一势头尤为明显。“全面且先进的太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)“日欧经济伙伴关系协定”等“巨型 FTA”纷纷取得阶段性进展,“美墨加协定”“美韩 FTA”等既有 FTA 也出现重大调整和变革,部分具有巨大潜在政治经济影响的双边或区域 FTA 也被纳入议事日程。

“二战”之后支撑全球自由贸易的政治理念是否已经出现了本质性的动摇?贸易大国的政治经济及国际国内博弈有何新的动向,又将产生怎样的外溢效应和连锁机制?国际贸易议程设置和规则制定背后的权力格局是否正在经历重大的调整?贸易领域的权力和利益纷争如何对全球力量平衡以及各国政治经济关系产生重大影响?这些问题都值得人们思考,也为国际关系的学术研究提出了必须探索的时代课题。对于贸易的国际政治经济学研究而言,或许当下既是“最坏的时代”,也是“最好的时代”。

为此,本辑《复旦国际关系评论》从中国学者的视角,通过理论、实证和案例研究,着力探讨上述问题。全辑分为四个专题,分别为“全球贸易政治的理论与历史”、“贸易政治的国别研究”、“贸易摩擦的国际政治学研究”、

“‘一带一路’与国际贸易”，共 19 篇论文。这些论文涉及国际关系、经济学、法学、历史学、语言学等多个学科及其交叉领域，在研究对象上，不仅包括中国以及美国、欧盟、日本等大型经济体，也不乏印度、南非、越南等发展中国家；在研究路径上，既有对最新事态的现状研究和政策评估，也有历史回溯性的比较研究，以及针对数字贸易、国际机制等特定领域的理论探讨；在研究层次上，既有对全球、多边、区域等层次的宏观分析，也强调深入国家内部，从政党政治、利益团体、领导人个人偏好等角度作案例研究。

当前，新时期的国际贸易政治仍处于动荡和发酵之中，远未到“盖棺定论”或“额手相庆”的时候。在多边层次，世界贸易组织的机制改革和全球贸易谈判何去何从，相关各方尚各执一词、未有共识。在区域层面，英国脱欧的方式及其对欧洲乃至全球贸易的影响仍需拭目以待，亚太和世界其他区域的若干重大贸易谈判又将如何收官，也牵动着世界的目光。在双边层次，人们在纷纷揣测，大国间的贸易摩擦及其背后的权力博弈究竟将以何种新的面貌呈现，是否有可能如大部分人期待的那样暂时偃旗息鼓，寻求某种平稳过渡。一言以蔽之，国际贸易政治仍面临着高度的不确定性乃至不安全感，这也为我们的后续研究增添了不竭的压力和动力。

2019 年 6 月

《复旦国际关系评论》第二十四辑 / 2019 年

FUDAN INTERNATIONAL STUDIES REVIEW Vol.24 / 2019

主办单位：复旦大学国际关系与公共事务学院

主 编： 贺平

学术委员会（以姓氏拼音或字母排序）

Callahan, William 伦敦政治经济学院
(London School of Economics and Political Science)

樊勇明 复旦大学

冯绍雷 华东师范大学

黄仁伟 上海社科院

金灿荣 中国人民大学

Lampton, David 美国霍布金斯大学 (Johns Hopkins University)

秦亚青 外交学院

沈丁立 复旦大学

石之瑜 台湾大学

Telò, Mario 比利时布鲁塞尔自由大学 (ULB)

王正毅 北京大学

杨洁勉 上海国际问题研究院

郑永年 新加坡国立大学

郑在浩 韩国首尔国立大学

Zweig, David 香港科技大学

编辑委员会（以姓氏拼音排序）

包霞琴 薄 燕 陈玉聃 陈玉刚 陈志敏 何佩群 贺嘉洁

黄 河 黄以天 蒋昌建 秦 倩 苏长和 孙芳露 沈 逸

吴澄秋 肖佳灵 徐以骅 俞沂暄 郑 宇 张建新 张 骥

朱杰进

目 录

编前语 /贺 平 1

全球贸易政治的理论与历史

数字贸易壁垒：美国的认知与政策 /江晓风 周 骁 1

欧盟个人数据跨境流动政策的演变：市场统一与贸易

规范 /方 芳 16

日本参与全球经济治理的逻辑与困境

——以 G7 和 G20 机制为中心 /刘宏松 石小莲 32

金德尔伯格陷阱：历史与现实的比较 /张建新 施嘉恒 48

国际贸易组织的失败及其对全球贸易治理机制改革的

启示 /陈 曦 65

贸易政治的国别研究

周边地区自由贸易协定的新发展及中国政策 /宋国友 81

世界经济新常态下中国货物贸易国际竞争力提升研究 /王元颖 95

政治修辞视角下特朗普政府对华政策的话语战略探究 /岳圣淦 112

“特朗普冲击”下日本的韧性角色定位与对华政策调整 /蔡 亮 141

治理困境与欧盟自由贸易协定政策 /贺之杲 156

非国大“召回”机制与南非经贸政策的调整 /沈 陈 171

新型自由贸易协定与越南国有企业的渐进改革：以 TPP 和
CPTPP 为中心 /江天骄 185

贸易摩擦的国际政治学研究

经济增长、技术转移与日美技术贸易摩擦 /王广涛 203

论日美经济摩擦与安全同盟的互动 /田 凯 朱成林 219

利益团体与中央政府的博弈：印度对华贸易抵制的发生
机制 /王 蕾 233

“一带一路”与国际贸易

澜湄合作机制框架下的区域性公共产品供给研究

/黄河 戴丽婷 253

“一带一路”沿线战略支点国家投资风险及管控 /谈 谭 272

统筹协调“一带一路”与民族地区区域经济发展 /陈友骏 295

中美贸易摩擦视角下“一带一路”倡议与东盟共同体建设

对接研究 /罗圣荣 罗会琳 兰 丽 310

数字贸易壁垒:美国的认知与政策*

汪晓风 周 骁**

【内容提要】 美国总体上认为数字贸易壁垒不利于全球数字贸易自由化和数字经济的发展,也限制了美国企业运营数字产品和服务的优势。美国应对数字贸易壁垒的政策取决于国家总体战略、对外贸易关系以及国内职能部门关注重点等因素。美国政府一方面通过双边和多边途径推动数字贸易自由化,积极降低和消除数字贸易壁垒,另一方面通过国内立法和行政措施加强数字贸易保护,设置和提升数字贸易壁垒。一些国家设置和维持数字贸易壁垒,很大程度上是出于对美国政府通过互联网实施网络监控和情报搜集的担忧,进而质疑和排斥美国倡导的数字贸易自由化政策。美国政府力图在推动数字贸易自由化和实行数字贸易保护之间寻求平衡,但其认知和政策矛盾将对全球数字经济的未来发展产生负面影响。

【关键词】 美国;数字贸易壁垒;数字贸易自由化;数字贸易保护

【Abstract】 The U.S. generally believes that digital trade barriers are not conducive to the global digital trade liberalization and the development of the digital economy, limiting the advantages of U.S. companies operating digital products and services. The U.S. policy of responding to digital trade barriers depends on factors such as the grand strategy, foreign trade relations and the focus of domestic functional departments. The U.S. government promotes digital trade liberalization through bilateral and multilateral channels, and actively reduces and eliminates digital trade barriers. The U.S. government also strengthens the protection of digital trade through domestic legislation and administrative measures, and sets and upgrades digital trade barriers. The setting and maintenance of digital trade barriers in some countries is largely due to concerns about the U.S. government's implementation of cyber surveillance and intelligence gathering through the Internet, and then questioning and rejecting the digital trade liberalization policy advocated by the United States. The U.S. government seeks to maintain a balance between promoting digital trade liberalization and implementing digital trade protection, but its cognition and policy conflicts will have a negative impact on the future of the global digital economy.

【Key Words】 U.S.; Digital Trade Barriers; Digital Trade Liberalization; Digital Trade Protection

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中美战略新边疆的互动与博弈”(项目编号:17JJDGJW003)及国家互联网信息办公室委托课题“特朗普政府美国优先网络战略对我国推动网络空间国际合作的影响”的阶段性成果。

** 汪晓风,复旦大学美国研究中心副研究员;周骁,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

伴随着网络空间发展与经济社会运行的深度融合,数字贸易日益成为数字经济发展和全球经济增长的重要推动力。同时,数字经济和数字贸易的发展是一个不均衡的进程,出于保护本国数字产业竞争力及维护网络信息安全等原因,各国均不同程度地实施针对数字贸易的各种限制措施。作为数字经济和数字贸易头号大国,美国一方面积极推动全球数字贸易的便利化和规制化,另一方面又对外国数字产品和服务进入美国市场设置种种壁垒。那么,美国认定数字贸易壁垒的基础是什么?美国如何平衡促进数字贸易自由化和实施数字贸易保护的政策?美国对数字贸易壁垒的认知和政策将对全球数字经济发展有何影响?在全球贸易体系变革和重构的背景下,美国应对数字贸易壁垒的策略将会引发何种冲突?本文试图从数字贸易壁垒的概念和成因、美国推动数字贸易自由化的措施以及实行数字贸易保护的政策等方面对上述问题进行分析。

一、数字贸易壁垒的概念和成因

数字贸易是通过互联网交付产品和服务的贸易活动。各国政府对跨国数字产品和贸易过程设置关税、技术和标准等方面的许可、限制和禁止,从而形成数字贸易壁垒。基于数字经济领域的领先优势,美国政府总体上认为各国设置的数字贸易壁垒构成数字经济发展的障碍,数字贸易壁垒所包含的保障个人权利和维护国家安全的作用则被选择性地阐释。

(一) 数字贸易壁垒的概念

对数字贸易壁垒的理解是基于对数字贸易和贸易壁垒的综合认知,即存在针对数字贸易活动的约束条件或限制政策,这些约束或限制既可以表现为针对数字贸易活动的关税,也可以表现为非关税的产地、技术、安全、透明度等特定标准。

就数字贸易而言,这一贸易形态源于数字经济和国际贸易的互动发展,数字经济以数字化知识和信息为生产要素,以互联网及网络空间为运行平台,以信息通信技术的不断研发和广泛使用为效率提升和结构优化的推动力。迄今每个行业都运用数字技术进行产业升级和行业发展,几乎所有贸易活动和商业往来都包含数字化成分,国际竞争与合作的环境

也日益趋向数字化。根据麦肯锡全球研究院 2014 年发布的《数字时代的全球流动》报告,2012 年全球流动的资本、数据、商务及服务的总额约 26 万亿美元,估计 2025 年该数字将增至 85 万亿美元。^①这种快速增长很大程度上得益于全球数字贸易日益广阔的发展前景。

数字贸易不仅包括通过互联网销售数字产品和提供在线服务,还包括支持智能制造、全球价值链等服务及应用的数据流动。2013 年,美国国际贸易委员会将数字贸易定义为通过互联网传输产品和服务的商业活动,包括以互联网为媒介传输产品和服务的国内商业活动,和以互联网为媒介传输产品和服务的国际贸易活动。^②2017 年,该委员会将数字贸易的概念扩展为不仅包括个人消费品在互联网及相关设备上的销售以及在线服务的提供,还包括实现全球价值链的数据流、实现智能制造的服务以及其他在线平台和应用。^③扩展后的数字贸易概念涵盖了通过电子商务平台提供产品和服务的活动,但仍将通过网络订购的实体产品和其他具有数字内容的实体商品排除在外。^④随着传统产业与网络空间融合发展以及互联网产业形态日益丰富,数字贸易的内涵与外延也在不断扩展,不同国家和国际组织也依据自身认知和目标对数字贸易进行界定,并制定相应的数字贸易政策,这种变化和差异也导致对数字贸易壁垒的不同理解。

就贸易壁垒而言,各国普遍对国外商品和服务的进口设置各种限制措施,包括进口税或其他关税,商品和服务的数量限制,价格、交易条件或运费的歧视性措施,对特定企业发放的补贴或强加的特殊负担,为划分市场范围或谋取额外利润的特定授权,等等。贸易壁垒作用于市场竞争之外,体现了一国政府对产业发展、对外贸易、国际合作与竞争等多方面的综合权衡考虑。各国设置贸易壁垒的目的一般是保护本国经济的均衡和

① The McKinsey Global Institute, "Global flows in a digital age: How trade, finance, people, and data connect the world economy," April 2014, <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/global-flows-in-a-digital-age>.

② U.S. International Trade Commission, "Digital Trade in the U.S. and Global Economies: Part 1," July 2013, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4415.pdf>.

③ U.S. International Trade Commission, "Global Digital Trade 1: Market Opportunities and Key Foreign Trade Restrictions," August 2017, https://www.usitc.gov/sites/default/files/publications/332/pub4716_0.pdf.

④ 沈玉良等:《全球数字贸易规则研究》,复旦大学出版社 2018 年版,第 32 页。

持续发展,防止特定产业和行业受外来产品和服务的冲击。由于过度的贸易保护并不利于一国经济的发展和本国企业竞争力的提升,同时也由于国际贸易互惠互利的特性,贸易壁垒会根据国际条约义务、产业发展规划和贸易安排等多种因素进行设置或削减。

数字贸易以数据流动为基础,数字贸易壁垒因而也具有不同于其他形态贸易壁垒的特点,主要体现为对数据的跨境采集、存储、加工、传输和使用过程实施控制和限制,如对包含特定内容的跨境数据流动的许可和禁止、对支持跨国数据流动技术和应用的限制性使用,以及对经营业务涉及公民个人隐私和国家安全信息的业务设置准入门槛等。2017 年美国贸易代表办公室公布了一份国家贸易评估报告,该报告将数字贸易壁垒划分为四种类型。一是数字本地化壁垒(data localization barriers),包括在特定管辖范围内存储数据或在本地定位计算设施的不必要要求,以及完全禁止跨境数据流。二是技术壁垒(technology barriers),包括满足繁复和不必要的安全标准的要求,以及披露加密算法或其他专有源代码的要求。三是互联网服务壁垒(barriers to internet services),包括不适用于新商业模式的监管制度,以及互联网平台对用户生成的内容和活动承担与知识产权无关的责任。四是其他壁垒,包括有关电子认证和签名、互联网域名、数字产品、电子支付平台和其他歧视性做法。^①

(二) 数字贸易壁垒的成因

同传统货物和服务贸易类似,数字贸易自由化有助于在全球范围促进数字经济发展,增加各国民众福利,各国政府也普遍承认降低数字贸易壁垒的重要性。尽管世界贸易组织、二十国集团、经济合作与发展组织等国际经济与贸易合作的组织与论坛致力于推动数字贸易领域的国际合作,各国不同形式的数字贸易壁垒并没有逐步降低,甚至与传统贸易相比呈现相反的趋势,其数量日益增长,涉及范围不断扩大,形式更加复杂多样。一些国家制定了加强数据保护和个人隐私的专门法律,如加拿大、澳大利亚、新西兰、墨西哥、欧盟成员国、东欧国家和一些非洲国家,还有一些

^① U.S. Office of Trade Representative, "2017 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barrier," August 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/NTE/2017 NTE.pdf>.

国家尚未制定相关法律,但也实施了限制跨境数据自由流动的政策。

随着数据日益成为国家战略资产,各国政府越来越意识到跨境数据流动所蕴含的国家安全风险,意识到需要加强对数字技术应用和重要数据流动的限制。消费者对个人隐私信息泄露的关注也不断上升,要求避免因跨国数据流动而造成公民权利的损害。这些担忧成为各国纷纷提出和构建数字贸易壁垒的直接动因。此外,由于数字经济和数字贸易对于经济社会发展的重要性,以及数字经济发展带来的商业机会,一些企业也积极推动政府设置诸如市场准入、政府采购等形式的贸易壁垒,以在本国市场获得优先地位。对于数字贸易壁垒的成因,可以从扶持与保护数字经济、控制关键数据资源、保护个人数据、维护网络信息安全等方面加以分析。

第一,扶持本国数字产业。由于各国数字经济发展不均衡,数字经济所依托的关键技术和核心软硬件产品主要由少数国家生产,数字产品和服务的制造和销售也越来越向少数互联网运营企业集中。一些国家具有先发优势,相比其他国家在数字技术领域更为先进,提供数字产品和服务的能力更强,从而在国际数字贸易方面更有优势。2016年,主要发达国家数字经济规模占国内生产总值的比重均在50%左右,而多数发展中国家无论是数字经济规模还是数字技术水平与发达国家相比都有明显差距。相较于数字经济优势国家,在数字技术研发和应用、数字产品和服务供给能力处于劣势的国家更有可能实施数字贸易保护政策,更倾向于限制那些可能对本国数字经济形成直接竞争的数字产品和服务自由进入本国市场,为了促进本国数字经济发展,实行扶持重要产业和核心技术发展的政策,对特定企业发放补贴,在政府采购中优先选择本国企业提供的数字产品和服务,等等。这些措施也就形成了针对外国企业的数字贸易壁垒。

第二,控制关键数据资源。随着社会信息化不断深化,数字信息作为一种新型和特殊的资源,其蕴含的经济、社会、军事和安全价值均不断提升。跨境交付的数字产品和服务必然包含大量经济动态、社会统计甚至军事安全信息,通过对跨境数据的大规模采集和分析,外国情报机构可以获得极具价值的情报。因此,越来越多国家出台一系列法律法规对跨境数据传输进行限制。如韩国政府限制基于地理位置数据的采集和传输,俄罗斯政府要求运营企业以电子方式采集的俄罗斯公民基本信息,必须在俄罗斯境内处理和存储等。

第三,保护个人数据。2018 年 5 月,欧盟《一般数据保护条例》(GDPR)生效,《条例》在为欧盟个人和企业提供更好的数字产品和服务、创造有利于数字网络和服务繁荣发展的环境,以及最大化地实现数字经济的增长潜力的同时,也极大地提高了个人数据保护的标准、限制了跨境提供货物或服务以及数据和资金的跨境流动。条例的出台对于外国企业在欧盟范围内开展数字贸易造成很大影响,欧盟以外的数字产品和服务运营企业面临两难选择:要么提高个人数据保护标准以达到欧盟要求,自行承担合规成本;要么放弃欧盟市场而承担前期投资损失。因此,欧盟成员国在保护个人数据的同时,实质上设置了其他国家对欧盟展开数字贸易活动的重要壁垒。

第四,维护网络信息安全。由于数字信息本身所蕴含的重要价值以及数字产业在经济社会运行中不断增长的地位,维护国家安全日益成为各国政府权衡贸易政策的重要依据,对数字贸易和跨境数据流动施加技术和法律限制,避免跨境数据流动带来公民个人数据泄露的风险,以及关系国计民生和军事安全的重要数据为其他国家获取的威胁。

从上述数字贸易壁垒的多种成因来看,有两方面因素有助于理解当前全球范围数字贸易壁垒逐步升高的趋势。一方面,美国在数字经济领域的领先优势和网络安全领域的自利政策,是诸多国家应对外来威胁而设置数字贸易壁垒的主要原因。另一方面,数字贸易壁垒包含保障个人权利和维护国家安全的作用,这些成因涉及一国国家主权、安全和发展等核心利益,这在很大程度上限制了国际数字贸易自由化多边谈判的空间。

二、商业驱动的数字贸易自由化政策

美国拥有世界最大的数字经济规模,领先的数字技术水平和研发能力,是数字经济的积极推动者和数字贸易自由化的主要倡导者。20 世纪 90 年代以来,美国政府致力于在双边和多边贸易框架下,通过谈判推动降低和消除数字贸易的关税和非关税限制措施。

(一) 对数字贸易自由化的基本立场

鉴于美国数字贸易对于国际贸易和经济增长的积极推动作用,以及美国在全球数字贸易中的优势地位,美国政府赞成并积极推动数字贸易

自由化,并谋求建立于己有利的全球数字贸易规则。2016年互联网产生的全球经济价值是4.2万亿美元,全球数据流量在2005年至2014年间增长45倍,远远高于同期国际贸易和金融流量的增长速度。^①美国拥有全球最大的数字技术研发、产品制造和服务运营企业,提供了全球范围覆盖最广的电子商务、搜索引擎、云计算、社交媒体等数字产品和服务,也是国际数字贸易市场上最活跃和最具竞争力的主体。根据美国国际贸易委员会的报告,2012年数字贸易活动贡献了240万美国就业岗位和每年7100亿美元的美国国内生产总值,使实际工资提高了4.8%。^②

上述数据充分显示数字经济和数字贸易对于美国经济增长和促进就业的重要意义,对于美国经济而言,数字贸易可以提高越来越多行业的生产效率,降低经济社会各领域的运行成本,从而促进总体经济增长。对于美国企业而言,数字贸易可以改善信息获取,便利商务沟通,降低交易成本,对于众多科技企业和传统企业都意味着更多的市场机会和更新的盈利模式,因而普遍期待更好的数字贸易环境。

因此,美国积极主张促进全球数字贸易自由化、便利化和规制化,力图发挥其技术和市场优势,成为构建全球数字贸易规则的领导者。而在世界贸易组织协定框架下,各成员国对数字贸易及电子商务的认知存在较大差异,对数字贸易规则谈判目标也有不同主张,各成员除了一致同意不对电子传输征收关税外,数字贸易规则的其他谈判仍未取得实质性进展。美国等西方发达国家主张以现行多边贸易规则管理跨境数据自由流动,一些新兴工业化国家主张建立以货物流动为主的跨境电子商务规则,一些数字经济发展仍停留在起步阶段的国家反对将数字贸易及跨境电子商务等议题纳入多边贸易框架下进行讨论。上述境况促使美国政府选择了多路推进,逐个突破的策略。

(二) 积极推动国际数字贸易自由化

美国政府对于数字贸易自由化的追求可以追溯到20世纪90年代克

^① Paul Zwillenberg, Dominic Field, David Dean, "Greasing the Wheels of the Internet Economy," Boston Consulting Group, February 2014, <https://www.bcg.com/publications/2014/technology-industries-public-sector-greasing-wheels-internet-economy.aspx>.

^② U.S. International Trade Commission, "Digital Trade in the U.S. and Global Economies: Part 1," July 2013, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4415.pdf>.

克林顿政府时期。克林顿政府积极推动互联网商业运行,也热衷于通过多边谈判为电子商务运行构建一种全新的国际贸易框架。1998 年 5 月,克林顿参加世界贸易组织部长级会议,敦促各国代表支持其关于电子商务永久免税的建议,最终 132 个成员签订了一项维持互联网业务零关税状态至少一年的协议。美国政府还向世界贸易组织提出一份协议草案,希望各经济体就维持现有对电子传输免征关税的做法达成协议,协议要求对通过互联网交付使用的软件和货物永久免征关税。^①

由于世界贸易组织谈判多哈回合迁延时日,数字贸易规则谈判进展缓慢。美国政府逐渐意识到世界贸易组织框架在数字贸易这一发展迅速、利益分歧巨大的领域建立共识和规则方面存在根本的机制缺陷,从而将消除国际数字贸易壁垒的重点转向双边和其他多边贸易谈判中,力求形成切实可行的成果。通过不断在双边和多边的自由贸易协定中增加涉及从电子商务到数字贸易的条款与规定,美国政府逐步将符合其利益诉求的规则和标准确立为谈判基础甚至协定目标,从而占据数字贸易自由化规则制定的主导地位。

奥巴马政府将“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)谈判作为实现数字贸易和跨境数据流一致承诺的最重要依托,电子商务在谈判文本中作为单独章节列出,电子商务章节的重点是制定全面的跨境数据和信息流动的贸易规则,实现数字贸易和跨境数据流一致承诺的目标,并将之作为判定协定谈判是否成功的关键标准。协定的电子商务规则中涵盖了确保数据自由流动、个人信息、电子传输、数字产品、电子认证、网络安全事务合作、源代码、争端解决等一系列促进数字贸易自由化的内容。美国贸易代表办公室认为,“跨太平洋伙伴关系协定”将不得要求数据本地化、禁止数字关税、允许跨境数据流动、维护网络安全与加密、禁止强制性技术转让、保持全球互操作性等原则转化为具体可执行的条款,形成能够确保最优创新而非贸易障碍的强制性规则,从而终将塑造数字市场的未来成长。^②

“跨太平洋伙伴关系协定”针对削减数字贸易壁垒,防止成员国增加

① 李忠民、周维颖、田仲他:《数字贸易:发展态势、影响及对策》,《国际经济评论》2014 年第 6 期,第 131 页。

② Office of the U.S. Trade Representative, “The Trans-Pacific Partnership: Promoting Digital Trade,” <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Promoting-Digital-Trade-Fact-Sheet.pdf>.

数字贸易限制措施,倡导或创立了诸多原则性的标准,包括承诺解决数据存储本地化以及禁止数据信息跨境流动两大问题,保障数字贸易的关键投入不受政府干预,减少互联网趋向分裂割据的风险。协定创新性地提出了一些旨在规范数字贸易的具体规则,如首次强调消费者保护的必要性,要求成员国制定在线消费者保护法,执行隐私保护措施,采取必要措施禁止商业垃圾信息,确保消费者进入开放的互联网,并使消费者在使用互联网时树立信心及必要的信任。禁止强制要求进入共同市场时与政府或商业竞争对手共享软件源代码。各成员国全面承诺促进数字贸易合作尤其是协助中小型企业发展数字贸易。首次承诺对网络安全及网络安全能力建设这一重要议题开展合作。^①美国退出跨太平洋伙伴关系协定后,“全面且进步的跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)以数字贸易章取代电子商务章节,消除数字贸易壁垒和促进数字贸易便利化的主要精神和重要条款均得以保留。

在“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”(TTIP)以及《服务贸易协定》(TISA)谈判等多边谈判中,美国政府期望建立关于电子商务、计算机相关报务、跨境数据转移等新兴领域的管制规则,突出强调制定合适的条款来支持通过电子渠道进行的服务贸易,从而达到引导数字贸易和跨境数据流发展的结果。2012年美国与韩国签订双边自由贸易协定,其中电子商务章节明确双方均同意避免对电子商务的使用和发展设置障碍的重要性,以及世界贸易组织总协定对影响电子商务相关措施的适用性,协定特别规定双方都不得对数字产品给予更少优惠待遇。^②

奥巴马政府的联邦机构和立法部门积极推动数字贸易自由化、规范化的相关政策法规的建立和完善,除了将消除数字贸易壁垒纳入对外贸易的双边和多边协定谈判中,还加强了国内立法进程。2015年6月,国会参众两院通过一项《贸易促进授权法案》,明确美国政府参与数字贸易谈判的原则和目标,包括确保将世界贸易组织的当前承诺适用于数字贸易,对数字贸易待遇不低于商品贸易待遇,禁止强制性的本地化要求,或对数

① 崔艳新、王拓:《数字贸易规则的最新发展趋势及我国应对策略》,《全球化》2018年第3期,第98页。

② 叶兴国、杨旭译:《美韩自由贸易协定》,法律出版社2016年版,第233页。